

1. Εισαγωγή

Η παρούσα επιστολή περιλαμβάνει σχόλια και παρατηρήσεις επί του επικαιροποιημένου Σχεδίου τροποποίησης του Ν.2939/2001.

Οι παρατηρήσεις αυτές, αποσκοπούν στην περαιτέρω βελτίωση του αναθεωρημένου προτεινόμενου νομοσχεδίου με την ανάδειξη σημείων που χρήζουν περαιτέρω ανάλυσης, τροποποίησης ή/και διόρθωσης.

Ακολουθούν γενικές παρατηρήσεις επί του ν/σ, καθώς και οι απόψεις και θέσεις του ΣΕΠΑΝ αναφορικά με τους εξής βασικούς άξονες:

- Συμβατότητα με το Κοινοτικό Δίκαιο
- Συμβατότητα με τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς, κίνητρα για επενδύσεις – αποφυγή στρέβλωσης ανταγωνισμού
- Συμβατότητα με τις αρχές της κυκλικής οικονομίας

2. Γενικές παρατηρήσεις

Ο ΣΕΠΑΝ εξαρχής είχε καταστήσει σαφές ότι συμφωνεί με την αναγκαιότητα τροποποίησης του Νόμου, δεδομένου ότι έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από την θέσπισή του και απαιτείται επικαιροποίηση με στόχο τη βελτίωση ισχυόντων διατάξεων. Θεωρούμε ότι το σημερινό σχέδιο περιέχει αρκετές βελτιώσεις σε σχέση με τη μορφή του νομοσχεδίου που είχε τεθεί αρχικά σε διαβούλευση. Πιστεύουμε ωστόσο ότι υπάρχουν ακόμα ζητήματα που είναι χρήσιμο να αντιμετωπιστούν καλύτερα, σύμφωνα με τους βασικούς άξονες που θέσαμε στην εισαγωγή.

Για την αποτελεσματική τροποποίηση του Νόμου θεωρούμε ιδιαίτερως σημαντική την **ex-post αξιολόγηση** της εφαρμογής του, χρησιμοποιώντας δείκτες (KPIs) άλλων Κρατών Μελών για μεταξύ άλλων το επίπεδο των εισφορών και την επίδοση ανά ρεύμα. Ο στόχος είναι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μέχρι σήμερα θεσμικού πλαισίου με τεχνικοοικονομικά κριτήρια.

Παράλληλα, στο πλαίσιο της προσπάθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μετάβαση στο μοντέλο της **κυκλικής οικονομίας**, η αξιολόγηση αυτή πρέπει να περιλαμβάνει και τη συσχέτιση με την Εθνική Οικονομία, δεδομένου ότι η ανακύκλωση συνδέεται με τη βιώσιμη ανάπτυξη, την οικο-αποδοτική διαχείριση των πόρων και την παραγωγή προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας εντός της χώρας μας ώστε να μεγιστοποιείται το όφελος της ανακύκλωσης.

Κατά τη διαμόρφωση του νέου θεσμικού πλαισίου είναι χρήσιμο να υπάρξει **ex-ante αξιολόγηση**, ώστε να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις στη λειτουργία των συστημάτων, τυχόν

επιβαρύνσεις στον καταναλωτή, η προσδοκώμενη συμβολή στη βελτίωση των επιδόσεων ανάκτησης και ανακύκλωσης, στην προστασία του περιβάλλοντος μέσω αποτροπής της ταφής, κλπ.

Όπως είναι γνωστό, σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι υπό αναθεώρηση όλο το νομικό πλαίσιο διαχείρισης των αποβλήτων και αναμένεται η τροποποίηση σχετικών κοινοτικών οδηγιών στο άμεσο μέλλον, στο πλαίσιο των αρχών της Κυκλικής Οικονομίας. Θεωρούμε ότι είναι σκόπιμο, αν και συμφωνούμε στην ανάγκη τροποποίησης του Ν.2939/2001, να υπάρξει άμεσα, ολοκληρωμένη αναθεώρηση του εθνικού θεσμικού πλαισίου υπό το πρίσμα των δεδομένων αυτών, συνυπολογίζοντας παράλληλα τα συμπεράσματα που θα προκύψουν από την εκπόνηση της ex-post μελέτης που προαναφέρθηκε.

Σε ότι αφορά στα προβλεπόμενα για τον ΕΟΑΝ, δεν είναι σαφής από το κείμενο του ν/σ, ο τρόπος επιλογής του Προέδρου και των μελών ΔΣ του ΕΟΑΝ, καταγράφεται απλώς η πρόβλεψη να «...έχουν γνώσεις και εμπειρία σε θέματα περιβάλλοντος ή εναλλακτικής διαχείρισης». Είναι σκόπιμο να στελεχωθεί ο ΕΟΑΝ από ειδικούς στο θέμα της εναλλακτικής διαχείρισης αλλά και να προσκληθούν ώστε συμμετέχουν ενεργά οι σχετικοί κλαδικοί φορείς στο ΔΣ του ΕΟΑΝ άρθρο 20.

Τα ΣΕΔ πρέπει κατά βάση να έχουν ρυθμιστικό ρόλο σε σχέση με την ανακύκλωση και να υπάρχουν θεσμοθετημένα πρότυπα επεξεργασίας των αντίστοιχων υλικών. Σημειώνεται ότι, αναφορικά με τα πρότυπα διαχείρισης από τον ΕΛΟΤ (όπως προβλέπονται στο άρθρο 14) δεν αναφέρεται χρονοδιάγραμμα πλήρους εφαρμογής.

Αναφορικά με τον ελεγκτικό μηχανισμό, ο ΣΕΠΑΝ συμφωνεί με την ενίσχυσή του διότι μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη διαμόρφωση υγιούς ανταγωνισμού, ο οποίος απαιτείται για την προσέλκυση επενδύσεων. Σημειώνεται όμως ότι δεν είναι ξεκάθαρο αν η Δ/ση Επιθεωρήσεων και Ελέγχων που ασκεί έλεγχο σε ΣΕΔ, υπόχρεους φορείς διαχείρισης αποβλήτων, υπόχρεους παραγωγούς και διαχειριστές αποβλήτων, μπορεί να επεκτείνει τους ελέγχους και σε άλλους φορείς ή εγκαταστάσεις που διαχειρίζονται ρεύματα εναλλακτικής διαχείρισης κατά παράβαση της κείμενης νομοθεσίας ή αυτό εναπόκειται στους Επιθεωρητές Περιβάλλοντος (ΣΕΠΔΕΜ). Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνουμε ότι, δεν είναι ευθύνη ή αντικείμενο του διακινητή να ελέγχει κατά πόσο ο κάθε παραγωγός συμμετέχει σε ΣΕΔ. Η ευθύνη θα πρέπει να είναι αποκλειστικά του παραγωγού αλλά και του εποπτικού φορέα και ελεγκτικού μηχανισμού.

Αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του ν/σ είναι χρήσιμο, σε κάθε περίπτωση, να υπάρχει μεταβατική περίοδος για την έναρξη ισχύος πολλών διατάξεων, για την επαρκή προετοιμασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων με τουλάχιστον ετήσιο ορίζοντα.

Επιπρόσθετα, με βάση την προτεινόμενη τροποποίηση τα καταστατικά των φορέων ΣΣΕΔ που λειτουργούν, θα πρέπει να προσαρμοσθούν ανάλογα με την προτεινόμενη τροποποίηση, μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από την έναρξη ισχύος της. Αν δεν συμβεί αυτό, επιβάλλεται με απόφαση του ΕΟΑΝ πρόστιμο 1.000 ευρώ για κάθε ημέρα καθυστέρησης εκπλήρωσης της υποχρέωσης αυτής, σε βάρος του φορέα ΣΣΕΔ. **Θεωρούμε ότι η πρόβλεψη αυτή θα πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω, καθώς είναι αδύνατο τα**

υφιστάμενα και λειτουργούντα ΣΣΕΔ να προσαρμοσθούν σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα σε κάτι τέτοιο.

Τέλος, είναι εξαιρετικά σημαντικό να αναφερθεί ότι σε συνέχεια κατάρτισης του ΕΜΠΑ πρέπει να θεσπιστούν αντικειμενικά κριτήρια καταμέτρησης των ποσοτήτων προϊόντων (put on the market) διότι αυτή η καταμέτρηση αποτελεί αφ' ενός τη βάση αξιολόγησης της επίδοσης της ανακύκλωσης και αφ' ετέρου τη διασφάλιση της ισότιμης αντιμετώπισης των παραγωγών προϊόντων. Θεωρούμε χρήσιμο να εξετασθεί η σκοπιμότητα θέσπισης αντικειμενικών κριτηρίων καταμέτρησης στα συλλεχθέντα υλικά ανακύκλωσης και ειδικότερα στα ρεύματα μη επικινδύνων αποβλήτων (χαρτί, πλαστικό, αλουμίνιο, κλπ.) όπου παρατηρούνται και τα μεγαλύτερα φαινόμενα απόκλισης ποιότητας. Πιο συγκεκριμένα, τα ποσοστά ανακύκλωσης θα πρέπει να καταμετρούνται και να βεβαιώνονται στην εγκατάσταση τελικής ανακύκλωσης (πχ. εργοστάσιο παραγωγής γυαλιού) και όχι στο σημείο συλλογής και διαλογής όπως εσφαλμένα γίνεται τώρα. Η μέτρηση στο σημείο διαλογής δεν λαμβάνει υπόψη την καθαρότητα του υλικού και οδηγεί σε λανθασμένα συμπεράσματα ως προς την επίδοση ανακύκλωσης. Επισημαίνεται επίσης ότι για τις απολογιστικές εκθέσεις των ΣΣΕΔ όπως και του ΕΟΑΝ θα πρέπει να θεσπιστεί μηχανισμός επαλήθευσης από ανεξάρτητο φορέα.

3. Συμβατότητα με Κοινοτικό Δίκαιο

Στο συγκεκριμένο ν/σ κατά την άποψή μας, θα πρέπει να αναφερθούν αντιστοίχως και οι στόχοι ανάκτησης, όπως ακριβώς συμβαίνει με τον ισχύοντα Ν. 2939/2001, προκειμένου να εμπεριέχεται σαφώς και η άλλου είδους αξιοποίηση, όπως η ενεργειακή, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ και του Ν. 4042/2012, σε συσχέτιση με την Οδηγία 2010/75/ΕΕ.

Σημειώνεται ότι είναι ήδη σε εξέλιξη η διαδικασία των Τοπικών Σχεδίων Διαχείρισης Απορριμμάτων στα οποία ορίζονται στόχοι, καθώς επίσης και η βέλτιστη μέθοδος συλλογής και διαλογής.

Το στοιχείο αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη για τη βελτίωση του συστήματος χωριστής συλλογής συσκευασιών και γενικότερα του ξηρού ρεύματος των ανακυκλωσίμων αστικών αποβλήτων σε συνδυασμό με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Εκτιμάται ότι η γενικευμένη εφαρμογή της χωριστής συλλογής αποβλήτων σε τέσσερα ρεύματα στον Ελληνικό χώρο δεν αποτελεί πάντα αποτελεσματική εφικτή λύση από τεχνική, περιβαλλοντική και οικονομική άποψη.

Στο άρθρο 18, προβλέπεται η επιβολή κυρώσεων και προστίμων μεταξύ των άλλων και στα ΣΣΕΔ. Αντιθέτως, δεν υπάρχει καμιά πρόβλεψη ευθυνών για τον ΕΟΑΝ και την κεντρική διοίκηση (για παραλείψεις, μη εφαρμογή των διατάξεων για τις κυρώσεις κ.λπ.) που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τη βλάβη της εναλλακτικής διαχείρισης και τη διασπάθιση των πόρων που προορίζονται για εναλλακτική διαχείριση.

4. Συμβατότητα με κανόνες ελεύθερης αγοράς & κίνητρα για επενδύσεις – αποφυγή στρέβλωσης ανταγωνισμού

Στο πλαίσιο των τροποποιήσεων του εν λόγω ν/σ, στον καθορισμό των “άλλων προϊόντων” θα πρέπει να συμπεριληφθούν προϊόντα όπως πχ. σκάφη αναψυχής που βρίσκονται στο τέλος κύκλου ζωής, παραγόμενα απόβλητα από τα τηλεπικοινωνιακά και σιδηροδρομικά έργα, έντυπο χαρτί, κλπ. Η απαίτηση προκύπτει από την αναγκαιότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων διαχείρισής τους σε εθνική βάση, καθώς και τη συσχέτιση αντιστοίχως με τα λαμβανόμενα μέτρα σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Τα ΣΕΔ είναι ιδιωτικές εταιρείες, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν σε καθεστώς δημοσίου. Τα ΣΕΔ, ως εκ του χαρακτήρα τους, αποτελούν εταιρείες παροχής υπηρεσιών εναλλακτικής διαχείρισης, όπως προβλέπεται βάσει της σχετικής νομοθεσίας αλλά και της εγκριτικής τους απόφασης. Η παροχή υπηρεσιών είναι κατ’ εξοχήν διοικητική ενέργεια η οποία συνεπάγεται διοικητικό κόστος.

Ο ΕΟΑΝ έχει τη δυνατότητα και την ευθύνη ελέγχου του κόστους, καθώς και των κρίσιμων διαδικασιών λειτουργίας των ΣΕΔ τόσο μέσω των εγκεκριμένων επιχειρησιακών σχεδίων των ΣΕΔ, όσο και μέσω των ετησίων αναφορών τις οποίες αυτά υποβάλλουν. Τα επιχειρησιακά σχέδια άλλωστε, αποτελούν το σημαντικότερο εργαλείο άσκησης πολιτικής από την πλευρά του ΕΟΑΝ στο εκάστοτε ΣΕΔ και επομένως η όποια παρέμβαση μπορεί να τεκμηριωθεί στη φάση αυτή. Ζητούμενο συνεπώς, είναι ο ουσιαστικός έλεγχος για τη χρηστή χρήση των πόρων και όχι γενικής φύσης αποκλεισμός, ο οποίος μάλλον δημιουργεί σύγχυση, παρά συμβάλλει στη διαφάνεια.

Αναφορικά δε, με την πρόταση για τήρηση αποθεματικού 35% από τα ΣΕΔ και σύμφωνα με το εδάφιο 14 του προτεινόμενου άρθρου 4^α, εκτιμάται ως εξαιρετικά χαμηλό, αφού σε περίπτωση οποιασδήποτε δυσκολίας στη λειτουργία του, θα υπάρχει δυνατότητα συνέχισής της μόνο για χρονικό διάστημα 3-4 μηνών. Πέραν τούτου, το αποθεματικό μπορεί να χρησιμοποιείται για κάλυψη αναγκών του ΣΕΔ οι οποίες θα προκύψουν στο μέλλον.

Στο ν/σ (Άρθρο 4) αναφέρεται ότι η επιλογή συνεργατών από τα ΣΕΔ αλλά και οι προμήθειες θα γίνονται σύμφωνα με τα Κανονισμό Προμηθειών, Υπηρεσιών και Έργων του φορέα που θα πρέπει να εγκρίνεται από τον ΕΟΑΝ, ενώ μέχρι την έγκρισή του ο φορέας υποχρεούται να εφαρμόζει Πρότυπο Κανονισμό Προμηθειών, Υπηρεσιών και Έργων που εκδίδει ο ΕΟΑΝ. Η διαδικασία αυτή χωρίς μάλιστα να τίθενται χρονικά όρια για τις αναφερόμενες εγκρίσεις, μπορεί να οδηγήσει σε **επιβολή κανόνων περί προμηθειών στα ΣΕΔ (Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου- ΝΠΙΔ)** που ενδεχομένως να αφαιρέσουν την ευελιξία και την ταχύτητα σε αναθέσεις έργων και στην προμήθεια υλικών, με αποτέλεσμα καθυστερήσεις, αλλά και κινδύνους για εκτόξευση του κόστους υπηρεσιών και προμηθειών, με πολλές αρνητικές επιπτώσεις στην ανακύκλωση.

Ο ΕΟΑΝ, με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο μπορεί και οφείλει να ελέγχει τα συστήματα με βάση τις αρχές της διαφάνειας και της διασφάλισης των κανόνων του ανταγωνισμού ενώ

δεν θεωρείται λογικό τα ΣΕΔ να λειτουργήσουν με κανόνες και τους όρους προμηθειών που θα τους επιβληθούν από ένα δημόσιο φορέα.

5. Συμβατότητα με τις αρχές της κυκλικής οικονομίας

Για τη συμβατότητα του νομοσχεδίου με τις αρχές της κυκλικής οικονομίας θα πρέπει να ορίζονται στόχοι ανακύκλωσης για κάθε ρεύμα αποβλήτων και να προβλέπεται η ενίσχυση τέτοιων δράσεων που οδηγούν στην επίτευξη αυτών.

Επιπλέον θα πρέπει να ενθαρρύνεται και διευκολύνεται η δημιουργία και λειτουργία επιχειρήσεων στον τομέα της ανακύκλωσης και αξιοποίησης αποβλήτων και με ανάκτηση ενέργειας, όπως άλλωστε προβλέπεται από την ιεράρχηση της διαχείρισης των αποβλήτων αλλά και από τους κανόνες και τις προβλέψεις της κυκλικής οικονομίας.

Συνακόλουθα, στο πλαίσιο της υιοθέτησης των αρχών της Κυκλικής Οικονομίας θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι τα απόβλητα θα διοχετεύονται ξανά στην Εθνική οικονομία, μέσω εργασιών R, σύμφωνα με την ιεράρχηση αξιοποίησης συμπεριλαμβανομένης όμως της ανάκτησης/ενεργειακής αξιοποίησης για τα υπολείμματα και τα μη ανακυκλώσιμα σε εγκαταστάσεις που υιοθετούν ΒΔΤ βάσει της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ.

Προσθέτως, στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχών της αυτάρκειας και της εγγύτητας (άρθρο 16 της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2008/98/ΕΚ και άρθρο 16 του Ν.4042/2012), πρέπει να μεγιστοποιούνται οι δυνατότητες σε εγχώριες βιομηχανίες για την ανακύκλωση υλικών και την αξιοποίηση δευτερογενών πρώτων υλών και δευτερογενών καυσίμων δίνοντας προτεραιότητα στην ιεράρχηση διαχείρισης αποβλήτων εφ' όσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για οικονομική, περιβαλλοντική και κοινωνική βιωσιμότητα. **Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σήμερα η ανακύκλωση προωθείται μέσω επιδότησης της συλλογής ανακυκλώσιμων υλικών και όχι μέσω της ανακύκλωσής τους σε εγχώριες μεταποιητικές βιομηχανίες (χαρτιού, πλαστικού, αλουμινίου, κλπ.) με αποτέλεσμα οι δευτερογενείς πρώτες ύλες να οδηγούνται συχνά προς εξαγωγή και να μην παραμένει η προστιθέμενη αξία από την ανακύκλωση στη χώρα μας με ότι αυτό συνεπάγεται για την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας μας, τις θέσεις εργασίας αλλά και το ισοζύγιο πληρωμών της χώρας.**

Αξίζει να επισημανθεί επίσης ότι η ενεργοποίηση-καθιέρωση- του ειδικού τέλους ταφής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 43 του Ν.4042/2012, δύναται να αποτελέσει ένα οικονομικό κίνητρο για την αποφυγή της ταφής των αποβλήτων και την άρση των εμποδίων στην εναλλακτική διαχείριση και τη γενικότερη αξιοποίηση των αποβλήτων. Εν προκειμένω, με το ειδικό τέλος ταφής είναι απαραίτητο να επιβαρύνονται τα μη ανακυκλώσιμα υπολείμματα που προκύπτουν μετά από διαλογή των ανακυκλώσιμων στα ΚΔΑΥ, καθώς και από λοιπές βιομηχανικές διεργασίες παραγωγής προϊόντων, τα οποία διατίθενται σε ΧΥΤΑ. Έτσι δημιουργείται κίνητρο αξιοποίησης όσων μη ανακυκλώσιμων υπολειμμάτων για τα οποία υπάρχει δυνατότητα ενεργειακής ανάκτησης, καθώς έτσι αποφεύγουν το ειδικό τέλος ταφής. Καθίσταται σαφές ότι η επιβολή του ειδικού τέλους ταφής κατά τα ανωτέρω, θα αποτελέσει σημαντικό κίνητρο για την ολοκληρωμένη

αξιοποίηση των αποβλήτων και την επίτευξη του στόχου <26% του ΕΣΔΑ, περί διάθεσης σε ΧΥΤΑ.

Από το περιεχόμενο των προτεινόμενων τροποποιήσεων του Ν. 2939/2001, εκτιμούμε ότι παρά τις βελτιώσεις δεν έχει ληφθεί επαρκώς υπόψη η δέσμη μέτρων της ΕΕ, τα οποία έχουν ήδη εξαγγελθεί και προωθούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στη βάση των Αρχών της Κυκλικής Οικονομίας. Επομένως, δεν θα σταθεί δυνατόν να φθάσουμε ως χώρα το στόχο της νέας Οδηγίας Πλαίσιο για τα απόβλητα, δεδομένου ότι στην αντίστοιχη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προβλέπεται αφ' ενός ο περαιτέρω σταδιακός περιορισμός της υγειονομικής ταφής των αστικών αποβλήτων σε ποσοστό 10% έως το 2030, αφ' ετέρου δε, μέσω της ιεράρχησης των αποβλήτων δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα και στην ανάκτηση ενέργειας.

Βασικός σκοπός της τροποποίησης του θεσμικού πλαισίου πρέπει να είναι η βελτιστοποίηση τριών βασικών παραμέτρων, δηλαδή της επίτευξης των στόχων ανακύκλωσης και ανάκτησης, της επίτευξης αυτών των στόχων μέσω σωστών πρακτικών ανακύκλωσης που διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος ελαχιστοποίησης των εισφορών, δηλαδή της επιβάρυνσης του τελικού καταναλωτή και της μεγιστοποίησης του οφέλους για την Εθνική οικονομία στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και της κυκλικής οικονομίας δημιουργώντας ένα υγιές αναπτυξιακό περιβάλλον ισοτιμίας και ελεύθερου ανταγωνισμού.

Ο ΣΕΠΑΝ επιχειρεί με τις προτάσεις του να συμβάλει θετικά στην περαιτέρω βελτίωση του ν/σ, ώστε να δημιουργηθούν οι βάσεις ενός νέου θεσμικού πλαισίου εναλλακτικής διαχείρισης, με στόχο τη βελτίωση των επιδόσεων ανακύκλωσης και ανάκτησης στην κατεύθυνση της εθνικής στροφής προς την κυκλική οικονομία.

Ο Πρόεδρος του ΣΕΠΑΝ

Δημήτριος Κονταξής